O Risco Moral da Educação[1]

Simon Schwartzman

Apresentação preparada para o Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, novembro, 2001

O objetivo deste texto é levantar algumas dúvidas quanto à tese de que a educação formal deve se expandir no Brasil a qualquer custo e a qualquer nível, mesmo que à custa do desperdício de recursos e da perda de qualidade do ensino. A tese principal é que esta preferência pela expansão em detrimento dos conteúdos não é, simplesmente, o resultado de uma "fase de crescimento", mas responde a uma lógica perversa que premia a forma sobre o conteúdo, as credenciais educacionais sobre os conhecimentos e as competências. Esta lógica perversa cria um "risco moral" que existe em nossa educação, e que precisa ser entendido e enfrentado. Os economistas, que tem prestado um papel muito importante em recolocar a importância da educação no centro da agenda do desenvolvimento, ainda não tem, infelizmente, contribuído para esta discussão.

Um dos poucos consensos que existe hoje, no Brasil, é que a educação é uma condição fundamental para o crescimento da economia, que sua falta é uma das principais causas da desigualdade social, e que, felizmente, estamos avançando nesta área, com a universalização do acesso à educação básica, com o aumento do tempo de permanência das crianças nas escolas, com redução das taxas de evasão e repetência, e com a expansão acelerada da educação pré-escolar e secundária. Mesmo na educação superior, aonde existe mais dissenso, há também acordo quanto à importância das universidades para o país, e um certo sentimento de euforia com a expansão da pós-graduação e da pesquisa.

Todos concordam que ainda falta muito para que a educação brasileira seja satisfatória, e, por isto, um dos corolários deste consenso é a demanda universal por mais recursos - bolsa-escola, melhores instalações, computadores para todos, mais vagas para estudantes secundários, melhores cursos (por exemplo, ensino obrigatório de sociologia e filosofia no nível médio) expansão da pré-escola, facilidades de acesso a carentes e discriminados (negros, alunos de escolas públicas) - e, é claro, melhores salários para professores e funcionários em todos os níveis. Quem poderia ser contra?

Ninguém é contra, mas os dados mostram que o Brasil já gasta bastante em educação, em relação a seu orçamento (quadro 1), graças sobretudo às vinculações constitucionais - 18% do orçamento federal, 25% dos orçamentos estaduais e municipais, aos quais se deve somar, para dimensionar bem os custos para a sociedade, os gastos das famílias que enviam os filhos para as escolas privadas, e os salários que deixam de

---

[1] Queria agradecer aos comentários de Cláudio de Moura Castro, Edson de Oliveira Nunes e João Batista de Oliveira a uma primeira versão deste documento, que também se beneficiou das apresentações e comentários de Francisco Ferreira e Nelson do Valle no evento.

ser ganhos por quem estuda durante o dia. É claro que seria sempre possível investir mais, e sobretudo usar melhor os recursos disponíveis. Mas não parece possível alterar de forma significativa a ordem de grandeza destes investimentos, sem um crescimento significativo da economia. A demanda por mais recursos para a educação, como para a saúde, não tem limites, e precisamos começar a discutir com maior profundidade se não há algo errado com esta política de expansão contínua e potencialmente ilimitada não só dos gastos educacionais, mas sobretudo dos prêmios crescentes que são dados aos de educação formal mais elevada. Hoje, todos os professores universitários têm que ter doutorados, os profissionais de nível superior tratam de se diferenciar por mestrados, os professores da educação básica precisam de diplomas superiores, e quase ninguém consegue um emprego sem pelo menos os 8 anos da educação fundamental.

Gastos em educação como % dos gastos públicos, por nível educacional, 1997 (países selecionados)

	pré-primário	**primário**	**secund. inferior**	**secund. superior**	**primário, secundário, e pós secundário não universitário**	**terciário**	**todos os níveis**
Argentina	0.8	5.4	2.9	1.8	10.2	2.9	13.9
Brasil (*)	1.4	8.5	1.7	2.0	12.2	3.2	16.9
Chile	1.4	6.7	2.0	3.1	11.8	2.6	15.9
Austrália					9.1	3.9	13.1
Canadá					8.4	4.8	13.6
França					7.8	2.0	11.1

(*) dados de 1996

Fonte: OECD, World Education Indicators

Ninguém ignora, também, que a expansão do ensino em todos os níveis está sendo feita a um grande custo em termos de qualidade. O que justifica a expansão da pré-escola é que ela qualificaria melhor os estudantes para a alfabetização, mas não conheço nenhuma evidência que mostre que isto está ocorrendo de fato. Na educação básica, os níveis de analfabetismo funcional são extremamente altos[2]. As políticas de promoção automática, ou de "ciclos", parecem estar favorecendo ainda mais esta situação, ao buscar corrigir um outro problema igualmente sério, da retenção escolar. A educação média, que hoje é em grande parte pública, se dá sobretudo à noite, com conteúdos ultrapassados, professores mal formados e alunos cansados e desinteressados. No ensino superior, fora os cursos de elite em algumas poucas profissões e estabelecimentos, o ensino é burocrático e rotineiro, e de qualidade duvidosa. Na pós-graduação, os cursos de maior qualidade se concentram em poucas universidades do Centro-Sul, e proliferam mestrados cuja principal função é ensinar o que os alunos deveriam ter aprendido na graduação, no melhor dos casos; e; no pior, dar mais uma credencial a professores e funcionários que necessitam dos títulos para suas promoções. Existe pesquisa de boa qualidade em muitos lugares, mas também muita coisa que é feita como se pesquisa

[2] O SAEB mostra que cerca de 50% dos estudantes que chegam à quarta série são analfabetos funcionais, e os demais não sabem muito mais, uma situação que não tem melhorado desde que estas avaliações começaram a ser feitas.

fosse - artigos, congressos, publicações, viagens, assistentes - mas cuja qualidade e repercussão nunca aparecem.

A explicação usual para este quadro é que estamos sofrendo os males do crescimento, e as tentativas de controlar a qualidade, estabelecer padrões, garantir a excelência, etc., são normalmente criticadas como ações discriminatórias e elitistas, que ameaçam restringir as oportunidades e o acesso à educação dos menos favorecidos. O Ministério da Educação, nos últimos anos, tem feito várias tentativas importantes de introduzir critérios de qualidade na educação brasileira em todos os níveis - através do SAEB, do ENEM, do "provão" e das avaliações da CAPES, entre outros. Estas avaliações dão a posição relativa de uns em relação aos outros - dos Estados entre si, no SAEB, ou de cada curso superior em relação aos demais em uma curva normal - mas não dizem nada sobre a qualidade dos resultados obtidos. Assim, não sabemos se existe ou não risco de vida em sermos tratados por um médico formado por uma faculdade de medicina de nível B ou C. Além disto, a não ser em casos extremos, não existe relação entre estes resultados e políticas específicas de incentivo à qualidade - exceto em relação à distribuição de bolsas de pós-graduação da CAPES. Esta relutância em levar mais em conta os resultados das avaliações se deve, me parece, à idéia de que os problemas que existem são naturais, típicos de uma "fase de crescimento," e à preocupação de não adotar políticas discriminatórias que resultem no fechamento de estabelecimentos e na restrição do acesso dos estudantes aos diversos níveis do sistema.

O impulso que esta situação generalizada de baixa qualidade provoca em muitas pessoas é, simplesmente, o de reforçar os controles e restringir o acesso - retomar a política de reprovações na educação básica, impedir a criação de nova faculdades, limitar o financiamento da pesquisa de qualidade duvidosa e conter a expansão da educação. O problema com propostas deste tipo é que elas supõem que teria existido no Brasil um padrão de qualidade que já não se vê - quando as professorinhas se formavam no Instituto de Educação e os rapazes no Colégio Pedro II ou no Ginásio Mineiro, os juristas pontificavam no Largo de São Francisco e os físicos e sociólogos se reuniam em tertúlias acadêmicas na Faculdade de Filosofia da Rua Maria Antônia. Na realidade, as eventuais virtudes destes modelos idealizados do passado se deviam menos à qualidade dos cursos e professores do que à homogeneidade social e cultural que havia naqueles anos entre os mestres e os filhos da pequena elite a quem ensinavam. Existe um grande debate, hoje, sobre a eventual existência de cânones educacionais e culturais que devam ser transmitidos de forma sistemática a todos estudantes - ou aos estudantes de determinadas disciplinas e especialidades. Se eles existem, dificilmente serão encontrados na experiência de nossas escolas e faculdades de cinquenta ou mais anos atrás.

O enfrentamento dos problemas de qualidade da educação brasileira, em todos os níveis, não passa pela reintrodução de antigas restrições ao acesso à educação pelos menos dotados de recursos culturais e intelectuais, e sim pelo desenvolvimento de novas abordagens e procedimentos que permitam levar conhecimentos e habilidades a um número cada vez maior de pessoas. O que são estas abordagens e procedimentos é tema de muitas experiências, trabalhos e controvérsias, que não caberia discutir aqui. Elas

incluem, a título de exemplo, as classes de aceleração de aprendizagem, para recuperar alunos defasados; o uso de tecnologias de informação para apoiar o trabalho dos professores; investimentos na preparação de livros e materiais didáticos de qualidade; acompanhamento contínuo de resultados do trabalho escolar, e desenvolvimento de metodologias de correção de rumo; reforço da educação técnica e profissional; a flexibilização dos currículos, através dos "cursos sequenciais"; e assim por diante.

Dados os problemas conhecidos com a qualidade, seria de se esperar que estes esforços de melhoria fossem muito maiores e mais intensos do que de fato são. Uma das explicações de porquê isto não ocorre é que existe ainda muita controvérsia sobre o que deve ser feito, e pouco entendimento a respeito das possibilidades reais de melhora. Mas parece haver uma outra explicação mais profunda: a existência de um prêmio para a educação formal que é muito maior do que o eventual prêmio para a competência.

A face dupla da educação, e seu risco moral.

A teoria predominante, que justifica os investimentos públicos em educação e seu crescimento continuado, é que o mundo atual (globalizado, moderno, pós-industrial, do conhecimento...) exige cidadãos educados e competentes, e que foi graças à educação que países como os Estados Unidos, a Europa, Japão e Coréia atingiram os níveis de desenvolvimento econômico, social e cultural que hoje ostentam. Desta correlação global entre níveis educacionais dos países e sua riqueza, passa-se a uma correlação entre a educação, produtividade e a renda dos indivíduos – a educação tornaria os indivíduos mais produtivos, e a evidencia disto seriam os salários mais altos que os mais educados recebem. Logo, quando mais educação, melhor[3]. Na prática, como é difícil medir a educação pelo seu conteúdo, o que se acaba fazendo é medi-la pelo tempo de permanência das crianças na escola, e os investimentos em educação acabam se transformando em investimentos em escolaridade.

Existe uma importante tradição nas ciências sociais, no entanto, que mostra que as relações entre rendimentos, prestigio social e educação são muito mais complexas do que a teoria do capital humano supõe, e nem sempre a competência produzida pela educação é o fator mais importante. A medicina existe como profissão rentável e respeitável há séculos, mas os médicos só começaram a tratar de fato das doenças nos tempos mais recentes; os mandarins chineses eram especialistas em literatura clássica e caligrafia; e em muitas sociedades, eram os religiosos que mantinham a autoridade e o poder. É possível contra-argumentar lembrando que os mandarins e religiosos dominavam pelo menos a escrita, e que os médicos davam Bs pessoas pelo menos a ilusão de que estavam sendo tratadas. Suas atividades eram,

[3] Esta idéia tão na moda não é tão nova assim, já que tem origem, entre os economistas, nos trabalhos pioneiros de Gary Becker e Theodore Schultz sobre a importância do capital humano para o desenvolvimento econômico, que foi aplicada ao Brasil, pela primeira vez, por Carlos Langoni (Becker 1962; Langoni 1972; Schultz 1960; Schultz 1961). Entre os pioneiros da educação brasileira dos anos 30, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, esta era uma idéia bastante comum (Azevedo 1932; Teixeira 1968)

assim, valorizadas pelas pessoas que pagavam por elas, em dinheiro e reconhecimento. Mas não havia, necessariamente, um produto claro que fosse transacionado[4].

Mesmo quando havia um produto - como com os artífices e artesãos do mundo medieval - havia também todo um sistema de proteção e monopólio dos privilégios dos mestres e artífices, para manter os benefícios da profissão em poucas mãos. A organização corporativa das profissões e dos ofícios se justificava pela necessidade de controlar a qualidade e a confiança dos produtos e serviços prestados à sociedade, mas degeneravam, muitas vezes, em uma simples defesa de privilégios e monopólios - como quando os médicos se recusaram, por muito tempo, a acreditar nas teorias bacterianas sobre as infecções.

Assim, a educação e as profissões têm sempre uma face dupla. Por um lado, elas têm a ver com a competência, a cultura, a produtividade, os serviços. Por outro, elas têm a ver com o monopólio, os privilégios, os direitos estabelecidos, a diferenciação e a discriminação social. No melhor dos casos, estas duas faces coexistem em harmonia - os que têm competência e produzem mais recebem os benefícios deste trabalho meritório, e tratam de preservar seu mercado de trabalho. Mas existem muitas situações em que elas se dissociam - quando os benefícios do monopólio, do privilégio e das sinecuras preponderam sobre os da competência[5].

No Brasil, esta dissociação atingiu um grau extremamente elevado, criando uma situação que os economistas costumam chamar de "moral hazard" - um risco moral. Nenhum país do mundo, possivelmente, tem tantas profissões regulamentadas, e não sei se existem outros exemplos de países que criaram tantas exigências de diplomas e credenciais educacionais em todos os níveis da vida social, antes que tivessem sistemas educacionais capazes de formar pessoas com as competências esperadas para estes níveis. O resultado desta situação é que existem incentivos crescentes para a obtenção de credenciais educacionais, que não são acompanhados de incentivos equivalentes em termos de competência e produtividade. E, na medida em que o mercado de credenciais inflaciona, surge a necessidade de criar credenciais adicionais, e assim por diante.

Assim, em uma Secretaria de Educação do Centro-Sul, o aumento de salários associado à posse de um título universitário levou à que todos os professores tratassem de se graduar pelo menor custo possível. Em uma segunda etapa, a Secretaria estabeleceu um prêmio às credenciais de pós-graduação, e com isto proliferaram os cursos de especialização. Assim, a folha de pagamento inchou, mas não se sabe se realmente a qualidade do ensino melhorou na mesma proporção. A suposição, naturalmente, é que um corpo de professores de nível superior e com cursos de especialização é melhor, para os alunos, do que um corpo de professores que só tenham a escola normal. Mas, dados os incentivos certos à posse de

---

[4] Veja, sobre os esforços das elites profissionais brasileiras em garantir seus privilégios, (Coelho 1999; Schwartzman 1987)

[5] Randall Collins, em trabalho clássico, descreve esta tendência à predominância dos títulos sobre os conteúdos e a competência em termos de "credencialismo", que segundo ele, seria uma das características das sociedades modernas (Collins 1979)

credenciais, e a falta de um sistema adequado de acompanhamento de resultados, esta suposição não tem como ser confirmada, e muito menos requerida.

O risco moral, portanto, é a tendência ao crescimento sem limites das demandas por credenciais, elevando cada vez mais os custos da educação, sem que a "fase de crescimento" chegue a seu termo, e sem que as questões de qualidade e competência passem ao primeiro plano.

Educação, criação de riqueza e desigualdade social

Não é possível ir muito longe no aumento da riqueza de uma sociedade sem um aumento correspondente da educação de suas pessoas, mas esta não é una relação automática, simples e direta. Na América Latina, hoje, a possibilidade de criação de polos de alta tecnologia e serviços complexos, de alta produtividade, depende em parte da disponibilidade de mão de obra qualificada, mas sobretudo de características da economia internacional que dependem pouco do que ocorre em cada país[6]. A Argentina, que tem provavelmente a população mais educada da região, tem problemas de desemprego muito mais sérios do que o México, cujo nível educacional é bem menor.

Seja com mais ou com menos riqueza, uma distribuição mais equânime do acesso à educação pode reduzir a desigualdade, na medida em que pode mudar a distribuição dos recursos existentes na sociedade entre seus cidadãos[7]. Existe uma diferença fundamental, no entanto, entre uma redistribuição da riqueza em uma sociedade que cresce e se desenvolve, e em uma sociedade estagnada e em decadência. No primeiro caso, todos ganham, e os malefícios do credencialismo são compensados, ou mascarados, pelo desenvolvimento como um todo. No segundo, é no máximo um jogo de soma zero, em que os ganhos de uns são as perdas dos outros. Nesta situação, os custos crescentes da educação formal, somados aos conflitos por recursos escassos, pode levar a um jogo de soma negativa, com perdas importantes para a sociedade como um todo.

É interessante indagar por quê o tema do credencialismo ainda não foi incorporado nas análises dos economistas que têm tratado entre nós da questão da educação. Existe uma tendência a desconsiderar o tema, como se a teoria do capital humano tivesse tornado os problemas do clientelismo irrelevantes. O prêmio que o mercado paga aos mais educados seria uma evidência disto, e eventuais distorções seriam corrigidas a médio e longo prazo pela lógica do próprio mercado. Mas os que se preocupam com o problema do credencialismo não dizem, em geral, que a educação se limita a redistribuir posições de poder na sociedade, sem nada acrescentar. O que dizem é que a expansão da educação e das profissões vem acompanhada de sistemas de monopólio e quase-monopólio associados à posse de diplomas que, se não

---

[6] Esta idéia é elaborada em um texto recente de Pedro Sáinz, ex-diretor de Estatística e Projeções da CEPAL (Sáinz e La Fuente R 2001)

[7] Como observou Francisco Ferreira em sua apresentação, no entanto, o aumento da educação, pelo menos em sua fase inicial, leva a um aumento da desigualdade, por causa da curva crescente de rendimentos associados B escolaridade – e esta parece ser a tendência no Brasil ainda por bastante tempo. A noção de que a educação pode produzir desigualdade tem uma longa tradição na sociologia (Boudon 1977)

forem limitados e controlados, podem ter efeitos extremamente negativos em relação ao próprio papel positivo e importante que a educação deve desempenhar. Nelson do Valle e Silva observa que o credencialismo brasileiro é parte de uma prática mais ampla e generalizada, que é a de assegurar monopólios ou oligopólios para todos os grupos sociais que conseguem se organizar e se mobilizar - empresários, profissionais, funcionários, etc. Em uma fase inicial, estes procedimentos permitam que estes grupos e setores se desenvolvam e se fortaleçam, mas, a partir de um determinado momento, perdem eficiência e funcionalidade. A dificuldade em romper com estas situações institucionalizadas de monopólio e oligopólio seria uma das explicações de por quê o Brasil não consegue alterar seus níveis tão altos e vergonhosos de desigualdade social.(8)

Remando contra a maré, é necessário poder questionar se de fato a expansão da educação formal, em quantidades cada vez maiores, é um bem tão absoluto assim, com impacto claro e decisivo sobre o crescimento econômico e a redução da desigualdade; e examinar em que medida, em nome da educação e do aumento da competência, podem estar ocorrendo processos perversos e inesperados, como o aumento da desigualdade e da discriminação social, e o mau uso dos recursos públicos. É necessário ir ainda mais longe, e avaliar em que medida o sistema de estímulos que existe hoje para a obtenção de escolaridade e diplomas, que deveriam ser formas de desenvolver a competência, estão funcionando de fato como barreiras a este desenvolvimento - e são fontes, portanto, de um sério risco moral que afeta nossas instituições educacionais. A única maneira de eliminar ou reduzir este risco é identificar e eliminar os privilégios formais associados ao diploma, criar incentivos adequados para a competência, e cuidar da qualidade da educação. Assim como não é possível esperar pelo enriquecimento do país para tratar das questões da pobreza e da desigualdade social, não é possível esperar pelo fim da “fase de crescimento” de nosso bolo educativo para que suas mazelas sejam enfrentadas.

Referências

Azevedo, Fernando. 1932. *A reconstrução educacional no Brasil, ao povo e ao governo. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

Becker, G. 1962. "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis." *The Journal of Political Economy* 70(5):9-49.

Boudon, Raymond. 1977. *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presses universitaires de France.

Coelho, Edmundo Campos. 1999. *As Profissões imperiais: advocacia, medicina e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Rio de Janeiro: Editora Record.

Collins, Randall. 1979. *The credential society*. New York: Academic Press.

Langoni, Carlos Geraldo. 1972. "A Rentabilidade Social dos Investimentos em Educação no Brasil." in *Ensaios Econômicos em Homenagem a Octávio Gouveia de Bulhões*. Rio de Janeiro: APEC.

Sáinz, Pedro G, e Mario La Fuente R. 2001. "Crecimiento económico, ocupación e Ingresos en América Latina: una perspectiva de largo plazo." in *Análisis de prospectivas de la educación en América*

Latina y el Caribe, editado por UNESCO - OREALC. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Schultz, Theodore W. 1960. "Capital formation by education." *The Journal of Political Economy* 68(6):571-83.

—. 1961. "Investment in human capital." *The American Economic Review* 51(1):1-17.

Schwartzman, Simon. 1987. "A Força do Novo: por uma nova sociologia dos conhecimentos modernos no Brasil." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 5(2):47-66.

Teixeira, Anísio. 1968. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.